

Le financement du RPC et les conséquences d'une capitalisation plus importante
2^{ième} Conférence nationale sur les pensions du Congrès du travail du Canada
Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières
le 18 octobre 2004

Je vous remercie de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui au sujet du financement du Régime de pensions du Canada (RPC). Je m'estime privilégié d'avoir été invité par le Congrès du travail du Canada à participer à cette rencontre, ici à Winnipeg, car c'est par le biais de la participation active de cet organisme et de cette ville qu'ont eu lieu, en 1996, les consultations nationales sur le RPC.

Le mandat du bureau de l'actuaire en chef (Transparent 3)

Je commencerai par dire quelques mots au sujet de l'organisme dont je fais partie. Pour s'acquitter de sa mission qui consiste à protéger les déposants, les souscripteurs et les participants du régime de retraite, le BSIF administre un cadre de réglementation qui contribue à asseoir la confiance du public à l'égard du système financier. Tout en étant localisé à l'intérieur du BSIF, le bureau de l'actuaire en chef a des responsabilités différentes. En effet, notre rôle est de fournir des services actuariels au gouvernement du Canada et aux gouvernements provinciaux qui participent au RPC. Bien que je relève du surintendant, j'assume la responsabilité totale de la teneur des rapports que je prépare et des opinions actuarielles s'y rattachant.

Financement du système canadien de sécurité du revenu de retraite (Transp.4)

Pour évaluer ce que représente le mode de financement actuel du RPC, adopté en 1998 par les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, il convient d'analyser la manière dont est financé chaque palier du système de sécurité du revenu de retraite au Canada. La pension de la sécurité de la vieillesse (SV) est financée par répartition, ce qui signifie qu'il n'y a aucune capitalisation. Quant au Régime de pensions du Canada (RPC), qui s'apparente au Régime de rentes du Québec, le financement est assuré par des cotisations payées à parts égales par l'employeur et les employés. Le taux de cotisation, qui est de 9,9 % pour l'année 2004 et les années suivantes, permettra d'atteindre un niveau de capitalisation égal à environ 25 % des engagements du Régime et ce, d'ici environ une quinzaine d'années. Enfin, les régimes de retraite privés et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) sont pleinement capitalisés, ce qui signifie que chaque génération paie les prestations qu'elle recevra plus tard. Compte tenu de ces trois principales sources de revenu pour les citoyens de plus de 65 ans, il est raisonnable d'affirmer que le régime canadien est capitalisé à concurrence de 40 % à 45 % des engagements à venir. Une méthode de capitalisation diversifiée permet au système canadien de revenu de retraite d'être moins vulnérable si des changements surviennent dans le contexte économique et démographique que ne le sont les systèmes des pays qui utilisent un seul mode de capitalisation. En outre, le mode adopté par le Canada, fondé

sur la juxtaposition de régimes de retraite privés et public, constitue, selon des organisations internationales, un moyen efficace de répondre aux besoins en matière de revenu de retraite.

Le vieillissement de la population canadienne (Transparent 5)

Établi d'après les plus récents rapports actuariels sur le RPC et la SV, ce graphique indique l'évolution de la population canadienne dans son ensemble ainsi que de la population dite en âge de travailler, soit la population âgée entre 20 et 64 ans. Selon les prévisions, la population du Canada va continuer de croître, mais à un rythme plus faible que par le passé. Durant les 40 dernières années se terminant en 2000, alors que le taux de croissance annuel moyen de la population en âge de travailler surpassait celui de la population totale, c'est le phénomène inverse qui risque fort de se produire à l'avenir. À elle seule, la relative stagnation de la population en âge de travailler exercera des pressions sur le marché de l'emploi. Enfin, il est prévu que la croissance de la population après 2025 ne sera le résultat que de la migration nette.

(Transparent 6) Le vieillissement de la population canadienne peut être attesté à la fois par l'augmentation du nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et aussi par celle des plus de 80 ans. Au cours des 50 prochaines années, on s'attend à une augmentation de 150 % des 65 ans et plus et de 275 % des 80 ans et plus. Cela signifie qu'il y aura près de 10 millions de personnes âgées de plus de 65 ans en 2050.

(Transparent 7) Lorsqu'il est question du vieillissement de la population, nous devons analyser l'évolution de l'espérance de vie ou la réduction future des taux de mortalité. Des questions aussi cruciales que « Jusqu'à quel âge peut-on vivre? », « Pouvons-nous vivre jusqu'à 100 ans? » méritent d'être posées. Des scientifiques évaluent que le début de l'humanité, telle qu'on la connaît, remonte à il y a environ 130 000 années. À partir de cette période jusqu'au début du siècle dernier, l'espérance de vie s'est maintenue relativement au même niveau, soit à environ 49 ans. Soudainement, en l'espace d'un siècle, nous avons assisté à une augmentation de l'espérance de vie d'environ une trentaine d'années. Dès lors, tous les espoirs sont permis pour en arriver à une espérance de vie encore plus longue. Certains analystes croient que les progrès vont être moindres à l'avenir, car nous approchons de certaines limites où les taux de mortalité par âge sont déjà faibles.

(Transparent 8) Le graphique suivant indique la probabilité de survie pour la cohorte des femmes nées en 1921, en 1996 et celles qui naîtront en 2050. La différence notable entre les courbes est attribuable à la proportion de personnes atteignant 65 ans. Alors qu'il n'y en avait qu'environ 60 % pour la cohorte 1921, ce pourcentage atteint 90 % pour la cohorte 1996 et s'élève à 95 % pour la cohorte 2050. En dépit d'une augmentation importante de l'espérance de vie à la naissance, l'âge ultime de vie n'a pas

augmenté de façon importante. Peu de gens vivent jusqu'à 110 ans. En fait, une récente manchette titrait que 70 % des femmes devraient décéder entre 77 et 96 ans. Lorsqu'on enlève 15 % d'une cohorte aux deux extrémités, soit les personnes qui meurent prématurément et celles qui sont les plus résistantes, cela donne une meilleure évaluation du coût lié au financement des retraites.

L'éventuelle pénurie de main-d'œuvre : probable ou peu probable? (Transparent 9)

Le graphique suivant présente un indicateur démographique de la pénurie anticipée de main-d'œuvre. Il s'agit du rapport entre les gens âgés entre 60 et 64 ans (ceux qui réduisent leur horaire de travail ou qui quittent le marché du travail) et les gens âgés entre 20 et 24 ans (ceux qui entrent sur le marché du travail). Alors que ce rapport a été inférieur à 50 % jusqu'à la fin des années 80, il était de 60 % en 2000. Autrement dit, pour six personnes qui quittent le marché du travail, dix personnes y font leur entrée. L'offre dépasse la demande, exprimée en termes économiques. Il est prévu que ce ratio sera égal à 1 vers 2015. Qui plus est, dès 2025, on prévoit que pour 13 personnes qui quitteront le marché du travail, seulement 10 y feront leur entrée. À remarquer aussi la croissance rapide de ce ratio. Aux États-Unis, notre principal partenaire commercial, on dénote la même tendance quoique moins prononcée.

Le vieillissement à l'échelle mondiale (Transparent 10)

Lorsqu'on analyse le vieillissement à l'échelle mondiale, il importe de déterminer quels sont les indicateurs du vieillissement. Nous devons examiner trois éléments, à savoir l'ampleur du vieillissement, la rapidité du vieillissement et l'évolution de la population active. À titre d'indicateur de la rapidité du vieillissement, le graphique suivant fait ressortir le nombre prévu d'années pour que le pourcentage des 65 ans et plus passe de 12 % à 24 % de la population totale. Le Japon est le pays qui subira cette transition dans un très court laps de temps, soit 25 années. À noter l'absence des États-Unis qui, selon leurs propres projections ainsi que celles des Nations Unies, n'atteindra jamais le seuil de 24 %, à tout le moins pas d'ici 2050. On peut affirmer avec une relative certitude que les États-Unis représentent le pays industrialisé qui sera le moins touché par le vieillissement de sa population.

(Transparent 11) Ce graphique illustre l'évolution de la population en âge de travailler dans certains pays industrialisés. Les États-Unis et le Canada sont les seuls pays qui pourraient voir cette population augmenter. Selon le principe voulant qu'une population qui s'effrite et qui vieillit peut causer une régression économique, la croissance du PIB pourrait ralentir considérablement au Japon et en Europe continentale. Si les taux d'activité parmi les plus âgés n'augmentent pas au fil du temps, tous les pays industrialisés pourraient faire face à un effritement des marchés du travail, ce qui pourrait limiter sensiblement leur potentiel de croissance économique.

(Transparent 12) Bien que l'étude menée en 2001 par l'OCDE ait reconnu la solide performance du modèle canadien actuel en fait de réduction de la pauvreté, du maintien de la qualité de vie des personnes après leur retraite, et du maintien de l'équilibre des revenus entre les hommes et les femmes, le Canada n'échappera pas au vieillissement de sa population, en particulier durant la période allant de 2010 à 2025, où il est prévu que la population âgée de 65 ans et plus augmentera de 3 % annuellement.

Le financement de la sécurité de la vieillesse (Transparent 13)

Comment nous positionnons-nous face au vieillissement futur de la population canadienne compte tenu du fait que le coût des régimes de retraite publique (SV/RPC/RRQ) devrait augmenter et passer de 5 % du PIB, en 2003, à 7 % en 2030? L'amélioration de la situation budgétaire du Canada ces dix dernières années s'avère la plus marquée parmi les pays membres du G-7. Équilibrer le budget et prendre les mesures qui s'imposent pour que le ratio de la dette par rapport au produit intérieur brut diminue sont des moyens efficaces pour assurer le financement durable de la sécurité de la vieillesse par le Trésor.

Le financement du Régime de pensions du Canada (Transparent 14)

Lorsqu'il a été introduit, en 1966, le RPC était un régime par répartition, muni d'une petite réserve. Cela signifiait que les prestations versées à une génération proviendraient, en grande partie, des cotisations des générations suivantes. Si l'on avait maintenu le financement du Régime sur une base par répartition, cela aurait fait en sorte qu'après 2020, les travailleurs canadiens auraient supporté un lourd fardeau financier, une situation que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont jugé inacceptable. Après avoir longuement consulté l'ensemble de la population canadienne en 1996, les gouvernements se sont mis d'accord sur les principes suivants : équité, abordabilité, viabilité, placements réalisés dans l'intérêt des participants et capitalisation accrue (www.cpp-rpc.ca/principes/principf.html).

(Transparent 15) Au cours de ces consultations, le Congrès du travail du Canada (CTC) a indiqué que le RPC devrait demeurer un régime public. Commentant les difficultés qu'il y a à établir une comparaison entre la valeur du RPC et celle des régimes privés, Bob Baldwin, représentant de votre organisation, a soutenu qu'il est impossible de comparer, de façon valable, le RPC à un autre régime parce qu'il n'existe rien de semblable : « La protection est universelle; l'acquisition est immédiate et la transférabilité à l'intérieur du Canada est totale; les cotisants peuvent cesser leur activité pendant un certain temps sans perdre d'avantages; les prestations sont indexées sur le salaire avant la retraite et sur les prix par la suite; ... et les prestations de retraite procurent un pourcentage préétabli en fonction des gains avant la retraite. » Au cours des consultations qui se sont déroulées à Winnipeg, seize propositions faisant valoir une vaste gamme de points de vue ont été présentées. Il y avait, entre autres, celle du Conseil

de planification sociale de Winnipeg, qui recommandait une capitalisation plus importante et des taux de cotisation propres à un « régime permanent », afin de consolider les assises financières du Régime. Par contre, la Chambre de commerce de Winnipeg était d'avis que la désindexation devrait être envisagée avant qu'il soit décidé d'augmenter les taux de cotisation.

(Transparent 16) Par conséquent, en 1997, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont choisi de modifier la façon de financer le Régime en le transformant en un régime hybride, appelé « régime permanent », lequel constitue une fusion du régime par répartition et du régime de pleine capitalisation. L'adoption d'une approche de pleine capitalisation aurait créé des iniquités à l'égard de l'ensemble des générations. Pendant la période de transition, les cotisants de certaines générations auraient eu à assumer des cotisations plus élevées que celles d'autres générations parce qu'il leur aurait fallu payer pour leurs parents à la retraite, tout en épargnant pour leur propre retraite. Le choix d'un régime financé par répartition aurait été également inéquitable parce qu'il se serait traduit, dans les décennies à venir, par une augmentation constante des taux de cotisation. À la suite des consultations, les cotisations ont été augmentées, les prestations à long terme ont été diminuées et l'Office d'investissement du RPC a été créé pour investir les fonds du RPC ne servant pas au paiement des prestations actuelles.

(Transparent 17) La capitalisation au taux de régime permanent exige que le taux de cotisation soit fixé à un niveau égal ou supérieur au taux assurant la stabilité à long terme du Régime sans recours à des augmentations additionnelles du taux de cotisation. Par conséquent, dans un tel cadre, il était prévu que le taux de cotisation augmenterait jusqu'à 9,9 %, en 2003, et resterait constant par la suite.

(Transparent 18) De 2004 à 2020, il est prévu que le financement actuel génèrera un montant de cotisations supérieures aux prestations versées chaque année pendant cette période. Les fonds qui ne seront pas requis pour payer les prestations seront transférés à l'Office d'investissement du RPC en vue d'être investis. Durant cette période, le total des actifs du Régime couvrira donc un plus grand nombre d'années de dépenses, comme l'indique le graphique (plus de cinq ans après l'année 2020). À long terme, la nouvelle méthode devrait permettre d'accumuler une réserve suffisamment importante pour aider à couvrir les coûts croissants engendrés par le fait que de plus en plus de personnes de la génération du baby-boom commenceront à toucher leur retraite. En 2020, la valeur prévue des actifs du RPC équivaudra à 15 % du PIB.

(Transparent 19) Si le taux de cotisation de 9,9% imposé par la loi est supérieur à celui résultant du financement au taux de régime permanent, le niveau de capitalisation augmentera à long terme. Plus le taux imposé par la loi sera élevé, plus vite le régime

deviendra davantage capitalisé. Au moment de la réforme, le taux de régime permanent était de 9,9 %. En vertu du dernier rapport actuariel, il s'élève maintenant à 9,8 %.

(Transparent 20) Cela m'amène à enchaîner sur un autre aspect de la question. Qu'arriverait-il si, dans les rapports actuariels à venir, le taux de cotisation de régime permanent obtenu était supérieur à 9,9 %? Les dispositions implicites contenues dans la Loi sur le *Régime de pensions du Canada* peuvent faire en sorte que des ajustements soient apportés au taux de cotisation, voire même aux prestations en cours de paiement, si le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne parviennent pas à s'entendre sur la détermination actuarielle du taux de cotisation de régime permanent. Si le nouveau taux de régime permanent est de 10,1 %, la moitié de la différence entre ce taux et 9,9 %, c'est-à-dire 0,1 %, correspondra à une augmentation équivalente du taux de cotisation et l'autre moitié équivaldra à la non-indexation des prestations en cours de paiement, de manière à maintenir le taux de régime permanent à 10,0 %. Autrement dit, les cotisants et les bénéficiaires partageraient à part égale le coût additionnel indiqué dans le rapport actuariel.

Les conséquences d'une capitalisation plus importante (Transparent 21)

Comment quantifier la taille prévue de l'actif du RPC? En proportion du PIB, la valeur de l'actif du RPC représentera une plus grande part de l'économie en comparaison avec les normes d'aujourd'hui. Toutefois, la valeur des actifs du RPC demeurerait relativement minime comparativement au montant du passif. Est-il normal de payer davantage pour accroître l'actif du RPC si, comme l'affirment certains analystes, un fléchissement des marchés financiers pourrait survenir en raison des changements démographiques? Au cours des cinq dernières années, il y a eu une quantité impressionnante d'études et de recherches publiées sur la question de l'incidence du vieillissement sur les marchés financiers. Robert England vient d'écrire un livre intitulé *Global Aging and Financial Markets – Hard Landings Ahead?* Tout au long de la présente décennie, la génération du baby-boom continuera d'être dans les principales tranches d'âge d'épargne. La tendance à la hausse partout dans le monde consistant à précapitaliser les prestations de retraite est l'un des facteurs à l'origine de l'augmentation du placement total en actions. Maureen Culhane, de Goldman Sachs, mentionne que la détention d'actions étrangères par les régimes de retraite devrait augmenter.

(Transparent 22) Les perspectives futures des marchés financiers deviennent moins certaines au fur et à mesure que les membres de la génération du baby-boom prennent leur retraite, comme l'indiquent les graphiques ci-après. Le nombre de désinvestisseurs pourrait dépasser celui des épargnants en 2025 aux États-Unis, en 2023 au Canada et dès 2005 au Japon. Il convient de se demander alors si la demande prévue après 2020 permettra de contrer la pression à la baisse exercée sur l'actif des régimes par la population vieillissante des pays industrialisés.

(Transparent 23) Les américains Schieber et Shoven ont constaté que la valeur réelle de l'actif total des régimes à prestations déterminées du secteur privé atteindrait un sommet en 2024, ce qui aurait des effets négatifs conséquents sur la valeur des actions américaines. Selon Abel du Wharton School, les membres de la génération du baby-boom freineront le cours des actions. Quatre pays ont été analysés dans le cadre d'une étude réalisée par Merrill Lynch, en 2000, intitulée « Demographics and Funded Pension System ». Après 2010, le nombre de personnes qui prendront leur retraite augmentera énormément et l'injection nette de capitaux commencera à diminuer. Il est probable que, à l'avenir, les régimes de retraite détiendront moins d'actions et plus de produits à revenu fixe dans leur portefeuille. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Japon ont été choisis, car ils font partie des pays dont l'actif des régimes de retraite est le plus important au monde.

(Transparent 24) Comment devrions-nous nous positionner face au vieillissement de la population mondiale et canadienne? Au Canada, à l'heure actuelle, il y a cinq personnes en âge de travailler pour une personne de plus de 65 ans — en 2050, ce ratio sera de 2,3. Il ressort de la comparaison avec le même indicateur à l'échelle mondiale que le vieillissement est semblable, en ce sens que le ratio passe de 7 à un peu moins de 4. À titre d'illustration, j'ai rajouté le ratio des pays dits « jeunes », soit les pays de l'Asie et de l'Amérique latine, dont le Mexique. On obtient un ratio qui passe de 10 à un peu moins de 4. Les analystes financiers qui associent jeunesse de la main-d'œuvre à forte croissance économique auront intérêt à regarder du côté de ces régions pour améliorer les perspectives de rendement futures. Au cours de la période 2005-2025, la population des pays asiatiques et d'Amérique latine sera toujours beaucoup plus jeune que celle du Canada, ce qui représentera ainsi un potentiel de croissance économique supérieure.

Les enjeux futurs (Transparent 25)

Le régime canadien de revenu à la retraite est en très bonne position par rapport aux autres pays lorsqu'on considère que les engagements futurs de l'ensemble du système sont ou seront capitalisés à environ 40 % à 45 %. Toutefois, le vieillissement prévu sera plus prononcé au Canada qu'aux États-Unis. Contrairement à d'autres pays industrialisés, le Canada ne devrait pas voir diminuer sa population active grâce, en particulier, à l'immigration future. Enfin, le vieillissement prévu de la population active et la pénurie de main-d'œuvre qui pourrait en résulter représentera l'un des plus grands défis au cours des années à venir.

Merci.